

DIGITALER FORTSCHRITT DURCH EIN DATEN-FÜR-ALLE-GESETZ

**DISKUSSIONSPAPIER DER PARTEIVORSITZENDEN
DER SOZIALDEMOKRATISCHEN PARTEI DEUTSCHLANDS ANDREA NAHLES**

Die SPD will, dass alle vom digitalen Wandel profitieren. Im Zentrum der Digitalisierung muss der Mensch stehen, das heißt die Bürgerinnen und Bürger. Wir werden ihre Souveränität, Freiheit und Sicherheit schützen und stärken. Technologie ist nie Selbstzweck, sondern immer Instrument zur Lösung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit. Die Digitalisierung bietet das Potenzial, Familie und Beruf besser zu vereinbaren, Arbeit selbstbestimmter zu gestalten und unternehmerische Chancen, Wohlstand und Wohlfahrt zu mehren. Körperlich schwere Arbeiten können an Roboter abgegeben werden, Krankheiten durch künstliche Intelligenz früher und zuverlässiger erkannt, individuelle Bildung ermöglicht und ganz neue Mobilitätskonzepte entwickelt werden.

Der digitale Wandel wird derzeit durch zwei Modelle geprägt:

Auf der einen Seite das stark privatwirtschaftlich und unternehmensgetriebene Modell einer libertären Digitalisierung aus den USA, das auf kaum regulierten Digital-Märkten und geringem Datenschutz beruht. Auf der anderen Seite ein chinesisches Modell, das auf zentralistische Steuerung und Zensur ohne Schutz zentraler Menschen- und Bürgerrechte setzt. Die Entscheidungen darüber, wie wir zukünftig leben und arbeiten, wollen wir selbst treffen – auf Basis unserer europäischen Werte.

Wir sind als Europäerinnen und Europäer dazu aufgerufen, uns genau zu überlegen: Welches Modell der Digitalisierung wollen wir? Wie kann Europa sein eigenes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell in Zeiten der Digitalisierung weiterentwickeln? Wie schaffen wir eine offene, transparente, digitale Gesellschaft – mit demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit? Wir brauchen einen europäischen Weg, der liberale Werte mit Regulierung im Europäischen Binnenmarkt verbindet. Es gilt, dem freien Wettbewerb die richtigen Ziele und Rahmenbedingungen vorzugeben und die mächtigen Player der Digitalisierung in die Verantwortung zu nehmen. Eine demokratische digitale Ordnung muss Wahrheit und Wettbewerb schützen und sie muss Wohlstand erzeugen und gerecht verteilen.

ALLES DREHT SICH UM DATEN!

#DATENFUERALLE

Im Zentrum des digitalen Wandels stehen Daten, sie sind die Basis der digitalen Welt. Wenngleich Daten aufgrund ihrer Bedeutung häufig mit Öl verglichen werden, haben Daten Eigenschaften, die sie von „klassischen“ Rohstoffen unterscheiden:

1. Persönliche Daten sind Bestandteil der grundrechtlich geschützten Handlungsfreiheit und Menschenwürde. Sie sind von nicht-persönlichen Daten zu unterscheiden, die nichts über einen identifizierbaren Menschen aussagen.
2. Daten verbrauchen sich nicht – Daten sind unendlich wiederverwendbar bzw. nachnutzbar. Es gibt, ökonomisch gesprochen, keinerlei Rivalität im Konsum. Es sollte deshalb nicht das „Eigentum“ an Daten, sondern der richtige Schutz und die breite Nutzbarkeit von Daten im Vordergrund stehen. Sensordaten von Automobilherstellern verlieren nicht an Wert, wenn sie zielgerichtet mit ÖPNV-Anbietern, der Klimaforschung oder dem Katastrophenschutz geteilt werden. Im Gegenteil: Durch das Teilen und Anreichern der Daten kann das Potenzial einzelner Daten erweitert werden – für unterschiedlichste Branchen, Sektoren und die Gesellschaft. Mobilitätsdaten von Autos können vom Hersteller genutzt werden, um bessere Fahrzeuge zu produzieren, von Werkstätten, um die Reparatur zu erleichtern und von öffentlichen Stellen, um die Verkehrsplanung oder Verkehrsvorhersagen zu verbessern.
3. Die Potenziale von Daten steigen durch Verknüpfung mit menschlichem Wissen: Ein erleichterter Zugang zu Daten bietet gerade in der Entwicklungsphase von Künstlicher Intelligenz (KI) Anreize für Unternehmen und Entwickler, ihre Ressourcen zusammen zu führen, um weitere Potenziale smarterer Datenanalyse zu heben. Bereits heute kann KI beispielsweise zur Auswertung von Laboranalysen, MRT-Scans oder Röntgenbildern genutzt werden, allerdings nur wenn eine ausreichend große Datenmenge vorhanden ist.
4. Daten werden gemeinschaftlich produziert und können aufbereitet werden. Datenqualität, Formatierung und Standardisierung entscheiden über ihre Nutzbarkeit. Technologien der Depersonalisierung, die durch vollständige Anonymisierung einzelne oder aggregierte Daten nutzbar machen und die Privatsphäre des Einzelnen schützen, müssen für die legitime Nutzung zur Verfügung stehen.

MARKTMACHT BEGRENZEN UND INNOVATIONEN FÖRDERN

Mittlerweile haben sich einige wenige Digitalkonzerne zu einem „datenindustriellen Komplex“ mit großer ökonomischer und gesellschaftlicher Macht entwickelt. Ob Google, Facebook und Amazon oder Tencent, Alibaba und Baidu: In den USA und China haben sich die weltweit führenden Internetplattformen mit ihren riesigen Datenschätzen zu den Vorreitern bei der KI-Entwicklung herausgebildet. Die Daten ihrer Abermillionen Nutzerinnen und Nutzer dienen ihnen als Rohstoff bei Entwicklung und Anwendung des maschinellen Lernens. Sie haben diese Daten aber nicht produziert, diese stammen vielmehr von Interaktionen der Verbraucherinnen und Verbraucher (Beispiele: Fahrstuhl, Auto, Einkaufen) und Bürgerinnen und Bürgern (Beispiel: Suchanfragen, Nutzung von

Nachrichtenquellen online und offline, E-Mail, Chatgruppen). Die großen Datenspieler schöpfen hohe Renditen aus Daten ab, obwohl diese Daten nur im Zusammenspiel mit Vielen entstehen.

Gegen zu große Marktmacht gab es schon immer eine zentrale Gegenkraft: Innovation. Das hat sehr lange funktioniert. Aber im digitalen Zeitalter ist Innovation immer öfter datengetrieben. Die großen IT-Unternehmen können sehr viel innovativer sein als andere, wenn sie diese Daten für Big Data und maschinelles Lernen nutzen. Googles autonome Autos fahren weitaus besser als die der Konkurrenz, weil sie auf die riesigen Datenmengen des Konzerns zugreifen können. Dem muss man etwas entgegensetzen. Digitale Quasi-Monopole verhindern Innovation und beschneiden sowohl den Wettbewerb als auch die Entscheidungsfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher. Das gefährdet die soziale Marktwirtschaft.

Im letzten Jahrhundert hat die Sozialdemokratie für eine gerechtere Aufteilung des Mehrwerts aus Arbeit und die möglichst gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Wohlstand und Fortschritt gekämpft. In der sich schnell verändernden und sich digitalisierenden Welt kommt es wieder auf uns an: es braucht eine politische Kraft, die sich für eine faire Verteilung des Mehrwerts aus Daten einsetzt und für fairen Wettbewerb sorgt. Hierbei gilt es drei Handlungsstränge zu betrachten: den Umgang mit Daten, die Förderung von Innovationen und die Begrenzung von Marktmacht und Kartellen.

Wir wollen persönliche Daten schützen und kollektive Daten als öffentliches Gut zur Verfügung stellen. Unser Vorschlag hat zum Ziel, die Innovationskraft im Markt zu stärken – und dessen Grundlage sind die Daten. Nur Wettbewerb gewährleistet Vielfalt in der digitalen Wirtschaft, nur Wahlmöglichkeit sichert Autonomie. Um das Potenzial der Digitalwirtschaft zu realisieren, braucht es einen Ordnungsrahmen, der nicht-persönliche und vollständig anonymisierte Daten möglichst vielen zugänglich macht. Es kann und darf nicht darum gehen, neue exklusive Eigentumsrechte, neue Datenmonopole und Datensilos zu schaffen. Es muss darum gehen, den Zugang zu Daten zu verbreitern, dabei aber die Rechte auf Datenschutz der Einzelnen zu wahren. Der Staat muss dafür sorgen, dass die großen Digital-Konzerne keine Oligopole und Quasi-Monopole bilden können, sondern fairer Wettbewerb herrscht und Innovation möglich bleibt. Zugleich müssen wir lernen, Daten und KI zum Wohl des Einzelnen und für unsere Gemeinschaft zu entwickeln und zu nutzen. Daten sind das Futter von KI und damit ein entscheidender Faktor für Zukunft und Innovationen in Europa. Die Entwicklung von Künstlicher Intelligenz ist auf die Verfügbarkeit großer Mengen qualitativ hochwertiger und verlässlicher Daten angewiesen. Die Daten gibt es, aber sie liegen ganz überwiegend in geschlossenen Silos – beim Staat und mehr und mehr auch in der Hand mächtiger Unternehmen. Mit exklusiven Innovationspotenzialen, die sich durch die Analyse exklusiver Datenschätze und daraus lernender Maschinen entwickeln, ist in der Welt des bisher offenen Wissens ein neues Ungleichgewicht entstanden.

Wir wollen diesem neuen Ungleichgewicht eine Kultur der Machtkontrolle, des Schutzes von Einzelnen und des Daten-Teilens entgegensetzen, von der Menschen, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen profitieren. Erst durch das Teilen werden der Datenschatz und seine Potenziale sich entfalten können.

Die durch vielfältiges Nutzerverhalten und im öffentlichen Raum erhobenen großen Datenschätze sollten nicht in der Hand weniger Unternehmen verbleiben, vielmehr sollte die Nutzung von Daten für alle möglich sein und alle sollten vom Nutzen von Daten profitieren, soweit dabei das grundlegende Recht auf Datenschutz der Einzelnen gesichert ist. Wir brauchen eine Demokratisierung der Datennutzung durch eine allgemeine Datenteilungspflicht: Der Zugang zu vollständig anonymisierten Daten und zu nicht-personenbezogenen Daten (beispielsweise Mobilitäts- und Verkehrsdaten, Geodaten, Wetterdaten, etc.) muss – wo immer es möglich ist – frei sein.

Dabei ist klar:

Anders als in den USA oder in China muss es selbstverständlich sein, dass das Teilen und Nutzen gemeinsamer Daten dem Datenschutz und dem Schutz der Privatsphäre unterliegt, die Diskriminierung des Einzelnen ausgeschlossen ist sowie auch andere Schutzgüter berücksichtigt werden. Um dem Datenschutz zu genügen, dürfen Daten von und über natürliche Personen deshalb nur in vollständig anonymisierter Form offengelegt werden.

Legitime Geschäftsinteressen verlagern sich somit idealerweise von der oft zweifelhaften Sammlung von Daten auf die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Daten (Datenmanagement) – und auf smarte Services, die sich aus der Nutzung des Individual- und Gemeingutes Daten ergeben. Ziel ist es dabei, vielen Akteuren Innovation und Wettbewerb zu ermöglichen, und gleichzeitig Freiheit des Einzelnen und Demokratie zu schützen und weiter zu entwickeln.

Eine gemeinwohlorientierte Vision der digitalen Gesellschaft darf sich aber nicht allein auf die Daten beschränken. Sie muss auch die Spezifika digitaler Märkte berücksichtigen. Denn digitale Märkte, und hierbei vor allem Internet-Plattformen, nehmen zentrale Distributions- und Steuerungsfunktionen ein – sei es im Konsumentenmarkt, in der Agrarwirtschaft oder im Bereich der öffentlichen Medien. Daten- und algorithmenbasiert steuern sie die Informationen und Interaktionen mehrseitiger Märkte mit einer Effizienz ohnegleichen. Die gewaltige Profitabilität der großen Datenplattformen ergibt sich unter anderem daraus, dass sie sich mehr Daten aneignen, als sie zur Optimierung ihrer Dienste benötigen. Die systematische Nutzbarmachung dieses Überschusses an Daten ist eine wichtige Grundlage ihrer Profitabilität. Ihre Kapitalstärke wiederum erlaubt es den Plattformen, Wettbewerb systematisch dadurch zu verhindern, dass sie entweder potenzielle Wettbewerber frühzeitig aufkaufen oder aber durch potenzielle Wettbewerber entwickelte erfolgreiche Geschäftsmodelle selbst übernehmen. Gleichzeitig stellen sie so sicher, dass sie sich selbst immer mehr Daten aneignen und so immer mehr Macht über Einzelne und Gesellschaft, Märkte und Wissen gewinnen.

ZUGANG ZU DATEN SICHERN!

Vor diesem Hintergrund muss der Zugang zu Daten auf allen Ebenen ermöglicht und dort, wo es notwendig ist, auch gesetzlich abgesichert werden. In einem Daten-für-Alle-Gesetz sollte daher unter

voller Berücksichtigung des bestehenden Datenschutzrechtes folgende rechtliche Vorgaben für die Sicherung des Zugangs zu Daten erfasst werden:

- Nutzung von nicht-persönlichen Daten als Gemeingut
- Aufbrechen von Datenmonopolen durch eine Datenteilungspflicht für marktdominante Unternehmen
- Anreize zum Datenteilen schaffen und Etablierung und Ermöglichung eines sicheren europäischen Datenraums unter Wahrung des Datenschutzes

I. NUTZUNG VON DATEN ALS GEMEINGUT

Vielen Daten kommt inzwischen eine Bedeutung als Gemeingut zu und es gibt keine überwiegenden schützenswerten Interessen, die einem Zugang und einer breiten Nutzung entgegenstehen. Daten entstehen jederzeit neu, wandeln sich, ohne sich zu verbrauchen und dürfen nur unter bestimmten Bedingungen zur Ware werden. Daher sollte gesetzlich festgeschrieben sein, dass Daten, die als Gemeingut anzusehen sind, grundsätzlich einer Nutzung zugänglich zu machen sind. Dazu zählen Daten in vollständig anonymisierter und aggregierter Form wie Mobilitätsdaten oder Geodaten. Die Daten sollten von öffentlichen und privaten Akteuren zugänglich gemacht und ggfs. auch in vertrauenswürdigen Datenräumen zusammengeführt werden, um sie zivilgesellschaftlichen aber auch privatwirtschaftlichen Akteuren für soziale oder auch ökonomische Innovationen zur Verfügung zu stellen. Wie das Zusammenführen konkret ausgestaltet wird (Treuhand, Stiftung, etc.) und welcher Aufsichtsbehörden bzw. Institutionen es dazu bedarf, ist zu diskutieren.

Der Staat mit seiner Verwaltung sollte nach dem Prinzip von Open Data mit gutem Beispiel vorangehen. Im eGovernment-Gesetz haben wir die oberen Bundesbehörden schon in der vergangenen Legislatur dazu verpflichtet, ihre Daten der Öffentlichkeit proaktiv und in maschinenlesbarer Form zur Verfügung zu stellen. Wir wollen das govData-Portal zum Prototyp für ein offenes Datenportal entwickeln und das Open-Data-Prinzip massiv ausbauen, um der Vorreiterrolle des Staates gerecht zu werden.

II. FÜR EINE DATENTEILUNGSPFLICHT

In den letzten zwanzig Jahren ist es einer neuen Generation von Superstarfirmen mit digitalen Plattformen gelungen, Quasi-Monopole zu errichten. Dieser „The-Winner-Takes-It-All-Trend“ wird sich in den kommenden Jahren durch datengetriebene, lernende KI-Systeme und datenreiche Märkte verstärken. Wir leben derzeit in einer Welt, in der viele Daten gesammelt werden, die aber nur für wenige große Unternehmen verfügbar sind bzw. in der diese wenigen Großunternehmen entscheiden, ob und welche Daten sie teilen.

In datengetriebenen Geschäftsmodellen gibt es technologisch inhärente Monopol Tendenzen (durch Netzwerk-, Skalen- und Feedback-Effekte), denen allein mit reaktiven, fallbasierten wettbewerbs- und monopolrechtlichen Instrumenten kaum beizukommen ist. Wo dies nachgewiesenermaßen der Fall ist, sollen Unternehmen mit einer marktdominierenden Stellung ihre Daten in anonymisierter Form der Allgemeinheit und ihren Wettbewerbern zur Verfügung stellen. So können proaktiv die Entstehung von neuen Datenmonopolen oder Oligopolen verhindert sowie Wettbewerb und Innovationen gestärkt werden. Außerdem ist von den Datenschutzbehörden gerade diesen Unternehmen gegenüber darauf zu achten, dass das Recht auf Übertragbarkeit persönlicher Daten nach der Datenschutzgrundverordnung auf Verlangen des Betroffenen von diesen Unternehmen auf andere Unternehmen voll und ohne Behinderung gewährt wird.

Sachdaten sind unverändert zu teilen, bei personenbezogenen Daten ist durch vollständige Anonymisierung oder vergleichbare technische Maßnahmen vor einer Weitergabe sicher zu stellen, dass eine Re-Identifikation (also eine Rückführung auf eine bestimmte Person) nicht möglich ist. Hinsichtlich von Daten, die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten (z. B. bei geschützten Geschäftsgeheimnissen oder gewerblichen Schutzrechten, wie etwa Patenten) unterliegen, oder unmittelbaren Rückschluss auf Verkaufs-, Umsatz- oder Geschäftszahlen oder andere wettbewerbssensiblen Parameter erlauben, kann es außer auf gesetzlicher Grundlage (z.B. Offenlegungen nach Börsen- und Aktienrecht, Jahresberichte, Handelsregister, Wettbewerbsrecht) und gegebenenfalls gegenüber öffentlichen Stellen keine weitere Offenlegungspflicht geben.

Ähnlich verhält es sich mit Mehrwerten, die sich aus der Anwendung komplexer Programme bei der Analyse der Daten ergeben: Innovationsgewinne in Form der komplexen Analyseprogramme bleiben auch weiterhin geschützt.

Durch Gesetz werden konkrete Anwendungsbereiche festgelegt, für die Daten geteilt werden müssen. Daten sind jeweils je Anwendungsbereich mit anderen zu teilen. Das heißt, dass ein Unternehmen, das etwa im Anwendungsbereich „Suchmaschine/Internetsuche“ und im Anwendungsbereich „Electronic Shopping“ tätig ist, Daten für den jeweiligen Anwendungsbereich öffentlich zugänglich zu machen hat.

Die zum Daten-Teilen verpflichteten Unternehmen haben eine elektronische Abfrageschnittstelle (API) zur Verfügung zu stellen, über die jede/r (also andere Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen) einen Zugang zu den Daten eines bestimmten Anwendungsbereichs anfordern kann.

Die obligatorische Freigabe von Datensätzen darf dabei weder den Anreiz zur Datenerhebung oder zur Investition in Geschäftsmodelle, die auf bestimmten Daten basieren, beeinträchtigen. Darüber hinaus darf ein breiterer Datenzugriff weder den Datenschutz noch die Sicherheit beeinträchtigen. Datenschutz, Sicherheit, Wettbewerb und Innovation dürfen nicht miteinander in Konflikt geraten. Hier muss vielmehr nach Synergien gesucht werden.

III. ANREIZE ZUM DATEN-TEILEN UND EUROPÄISCHE DATENRÄUME SCHAFFEN

Neben einem zielgerichteten und gesetzlich verankerten Teilen von Daten wollen wir Ansätze und Modelle fördern, die es europäischen Unternehmen erlauben, Unternehmenssilos zu überwinden und ihre Daten gemeinsam zu nutzen. Die Menge an nutzbaren, qualitativ hochwertigen Daten muss deutlich erhöht werden, ohne dabei Persönlichkeitsrechte, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Datenschutz-Grundverordnung) oder andere Grund- oder Schutzrechte zu verletzen. Aus der Forschung und der Privatwirtschaft gibt es bereits zahlreiche Initiativen für gemeinsame Datenpools. Daten können ohne Verlust an Datenqualität weiterverwendet werden. In vielen Fällen geht nicht einmal der Wettbewerbsvorsprung verloren, da dieselben Daten zur Entwicklung oder Verbesserung unterschiedliche Waren oder Dienstleistungen genutzt werden können. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung relevanter Daten zum Trainieren von Anwendungen der Künstlichen Intelligenz. Wir wollen daher mehr Unternehmen ermuntern, Datenpartnerschaften einzugehen, d. h. Vereinbarungen mit anderen Unternehmen oder Staat und Zivilgesellschaft zu schließen, die so gestaltet werden, dass dadurch möglichst viele Teilnehmer das Beste aus den Daten machen können.

Um solche Vereinbarungen zu fördern, benötigen wir Lösungen auf unterschiedlichen Ebenen:

Wir brauchen technische Standards, um zum Beispiel Maschinendaten zusammenzuführen. Daher muss auch geklärt werden, wie vertrauenswürdige Datenpools und eine vertrauenswürdige und sichere Dateninfrastruktur und Datenanalyseinfrastruktur und der Aufbau von Datenräumen rechtlich abgesichert und politisch unterstützt werden kann und welche Maßnahmen es zur Qualitätsabsicherung bedarf. Wir brauchen Rechtssicherheit bei der Datennutzung, denn kooperative Datennutzungsmodelle werfen Fragen zum Wettbewerbsrecht, zum Datenschutz und zur Haftung auf.

Und wir benötigen Anreizsysteme, um Datenkooperationen für Unternehmen attraktiv zu machen.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer Strategie für den Digitalen Binnenmarkt bereits erste Initiativen zur Stärkung der Europäischen Datenwirtschaft und zum Aufbau eines gemeinsamen Europäischen Datenraums vorgelegt. Dazu zählt beispielsweise auch ein „Leitfaden“ für die gemeinsame Nutzung von Daten des Privatsektors in der europäischen Datenwirtschaft. Festgeschrieben sind darin beispielsweise die Grundsätze Verhältnismäßigkeit, Transparenz, gegenseitige Achtung der Geschäftsinteressen sowie die Minimierung der Abhängigkeit von einem einzelnen Anbieter. Diese Ansätze gilt es auszubauen.

Viele europäische Mittelständler stehen zudem vor der Frage, ob sie die sensiblen Daten ihrer Fertigungsprozesse, die sie zu Weltmarktführern gemacht haben, an Cloudanbieter in den USA übermitteln wollen. Um unsere gewachsene Wirtschaftsstruktur zu erhalten, müssen wir die Datensouveränität unserer Unternehmen sicherstellen. Deshalb wollen wir die Entstehung europäischer Cloudanbieter und den Aufbau von Datenräumen entlang von Wertschöpfungsketten fördern.